



Institut za
javne financije

Kratki vodič kroz proces državnog proračuna

Zagreb, 2016.

Svrha je ovog kratkog vodiča saborskim zastupnicima, ali i medijima, građanima i svima zainteresiranima što sažetije i jednostavnije prikazati inače vrlo složeni proces državnog proračuna.

Proračunski se proces na državnoj razini provodi u skladu sa Zakonom o proračunu i Poslovníkom Sabora. Premda se proračun odnosi na jednu godinu, tri osnovne faze proračunskog procesa — priprema, donošenje, izvršavanje i izvještavanje — traju oko dvije i pol godine. Unutar svake od tih faza proračun prolazi i kroz nekoliko koraka. Vrlo sažeta tabela i tekstualni prilog prikazuju proces državnog proračuna.

Osim što je potrebno poznavati sami proces, građani se mogu — a zastupnici i moraju — u njega i uključiti, tako što će:

- **Zahtijevati od Vlade i Ministarstva financija objavljivanje** točnih, pouzdanih, pravovremenih, bitnih i razumljivih **ključnih proračunskih dokumenata i vodiča uz te dokumente** kako bi ih građani i saborski zastupnici mogli pravovremeno analizirati i iznositi svoja mišljenja.
- **Zahtijevati od Vlade i Ministarstva financija da se sve faze i koraci proračunskog procesa odvijaju u zakonski propisanim rokovima.** Pravovremenost je jedan od osnovnih preduvjeta donošenja što realnijih i kvalitetnijih proračunskih dokumenata, jer omogućuje da ih saborski zastupnici i svi sudionici procesa mogu proučiti i uključiti se u argumentirane rasprave.
- **Analizirati ključne proračunske dokumente i postavljati pitanja o proračunu.** Građani mogu zastupnike pitati osobno, u izbornim jedinicama ili na saborskim mrežnim stranicama. Svaki je saborski zastupnik predstavnik građana, te u njihovo ime može postavljati pitanja članovima Vlade, primjerice na aktualnom prijepodnevu u Saboru ili pismenim putem. Budući da je Vlada za svoj rad i odluke odgovorna Saboru, zastupnici mogu i putem saborskih radnih tijela tražiti izvještaje i podatke od ministara i dužnosnika koji rukovode tijelima državne uprave, a oni su dužni na te zahtjeve odgovoriti. Zastupnicima su dostupni i svi službeni materijali, dokumenti i podaci, koji se pripremaju ili prikupljaju u radnim tijelima i stručnim službama Sabora, u Vladi, ministarstvima i drugim tijelima državne uprave, a odnose se na teme o kojima se raspravlja u Saboru.

- **Zahtijevati da Sabor pravovremeno odgovara na predstavke i prijedloge građana.**
- **Zahtijevati osnivanje saborskog ureda za analizu proračuna** koji bi mogao nuditi stručnu pomoć i zastupnicima i građanima.
- **Uključivati se u rad saborskih radnih tijela.** Prema Poslovniku Sabora, radno tijelo Sabora može uključiti znanstvene i druge organizacije i pojedine stručnjake u pripremu akata ili razmatranje pitanja iz njegova djelokruga, a može predložiti Vladi da se ti poslovi povjere ministarstvima ili drugim tijelima državne uprave.
- **Sudjelovati u savjetovanjima s javnošću.** Državna tijela su u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata dužna provoditi takva savjetovanja, pa treba nastojati da ona budu što kvalitetnija, odnosno da državna tijela detaljnije argumentiraju razloge prihvatanja ili neprihvatanja prijedloga.
- **Djelovati putem referenduma,** ako najmanje 10 posto od ukupnog broja birača zatraži referendum o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz djelokruga Sabora.



Kako bi trebao izgledati proces državnog proračuna za 2017. godinu?

VRIJEME	RADNJE
	PRVA FAZA ● PRIPREMA PRIJEDLOGA DRŽAVNOG PRORAČUNA
Prvi korak	Nacionalni program reformi i program konvergencije za trogodišnje razdoblje
Do kraja veljače 2016.	Ministarstvo financija, u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, mora sastaviti te ministarstvima i drugim državnim tijelima dostaviti Uputu za izradu strateških planova za 2017.–19.
Do kraja ožujka 2016.	Na temelju Upute, ministarstva i druga državna tijela moraju izraditi i Ministarstvu financija dostaviti strateške planove za 2017.–19.
Do kraja travnja 2016.	Na temelju dostavljenih strateških planova, ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, u suradnji s nadležnim ministarstvima za pojedinačne strukturne reforme, mora izraditi Nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija Program konvergencije. Oba dokumenta mora usvojiti Vlada.
Drugi korak	Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje
Do kraja srpnja 2016.	Na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije te Preporuka Vijeća EU-a za RH, Ministarstvo financija mora izraditi nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike za 2017.–19., a Vlada ih mora usvojiti.
Treći korak	Upute za izradu prijedloga državnog proračuna
Do 15. kolovoza 2016.	Na osnovi Smjernica, Ministarstvo financija mora ministarstvima i drugim državnim tijelima te izvanproračunskim korisnicima dostaviti Upute za izradu Prijedloga državnog proračuna.
Četvrti korak	Prijedlozi financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika
Do 15. rujna 2016.	Na osnovi Uputa, proračunski i izvanproračunski korisnici moraju izraditi, te ministarstvima i drugim državnim tijelima dostaviti prijedloge svojih financijskih planova.
Do kraja rujna 2016.	Nadležna ministarstva i druga državna tijela moraju usklađene prijedloge financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika dostaviti Ministarstvu financija.
Peti korak	Nacrt državnog proračuna

Do 15. listopada 2016. Ministarstvo financija mora izraditi i Vladi dostaviti Nacrt državnog proračuna za 2017., projekcije za 2018.–19. i financijske planove izvanproračunskih korisnika.

Do 15. studenoga 2016. Vlada mora utvrditi i Saboru podnijeti Prijedlog proračuna za 2017., projekcije za 2018.–19. i financijske planove izvanproračunskih korisnika.

DRUGA FAZA ● USVAJANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA

Šesti korak ● Sabor raspravlja i usvaja Prijedlog državnog proračuna

Do konca 2016. U roku koji će omogućiti primjenu od 1. siječnja 2017., Sabor mora usvojiti proračun za 2017. i projekcije za 2018.–19. te dati suglasnost na prijedloge financijskih planova izvanproračunskih korisnika.

TREĆA FAZA ● IZVRŠAVANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA

Sedmi korak ● Izvršavanje državnog proračuna

Do 15. siječnja 2017. Na temelju iznosa planiranih državnim proračunom, Ministarstvo financija može zatražiti da proračunski korisnici izrade mjesečne financijske planove za čitavu 2017. koje mora odobriti Ministarstvo financija.

1. siječanj – 31. prosinac 2017. Proračun se mora izvršavati u skladu s raspoloživim sredstvima i dospjelim obvezama.

Osmi korak ● Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

Do 30. srpnja 2017. Izvanproračunski korisnici moraju sastaviti i Ministarstvu financija dostaviti polugodišnje izvještaje i obrazloženja izvršenja financijskih planova za proteklo polugodišnje razdoblje.

Do 5. rujna 2017. Ministarstvo financija mora Vladi podnijeti Izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.

Do 15. rujna 2017. Vlada mora Saboru uputiti Izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna.

Deveti korak ● Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

Do 31. ožujka 2018. Izvanproračunski korisnici moraju sastaviti i Ministarstvu financija dostaviti izvještaje i obrazloženja izvršenja financijskih planova za 2017.

Do 1. svibnja 2018. Ministarstvo financija mora izraditi i Vladi dostaviti Izvještaj o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2017.

Do 1. lipnja 2018. Vlada mora Saboru podnijeti Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2017.

Deseti korak ● Proračunski nadzor i unutarnja revizija

PRVA FAZA PRIPREMA PRIJEDLOGA DRŽAVNOG PRORAČUNA

Prvi korak

Nacionalni program reformi i Program konvergencije za razdoblje 2017.–19.

U suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, Ministarstvo financija mora sastaviti i, do konca veljače 2016., ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije dostaviti Uputu za izradu strateških planova za razdoblje 2017.–19. Ministarstva i druga državna tijela moraju izraditi svoje strateške planove i dostaviti ih Ministarstvu financija do konca ožujka 2016. Na temelju dostavljenih strateških planova, ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme, mora izraditi Nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija Program konvergencije. Vlada oba programa mora usvojiti najkasnije do konca travnja 2016.

Program konvergencije mora definirati makroekonomski i fiskalni okvir RH u tekućoj (2016.) i sljedeće tri godine (2017.–19.), s prikazom makroekonomskih kretanja, srednjoročnim proračunskim okvirom s projekcijama općeg proračuna i javnog duga, fiskalnih rizika i analizom osjetljivosti kretanja manjka/viška općeg proračuna i javnog duga te kvalitativnim i institucionalnim obilježjima javnih financija.

Nacionalni program reformi mora definirati strateški okvir za provođenje strukturnih reformi u tekućoj (2016.) i sljedeće tri godine (2017.–19.) s glavnim elementima makroekonomskog scenarija i ključnim reformskim mjerama proizašlim iz strateških planova, koje država planira provesti u srednjoročnom razdoblju.

Drugi korak

Smjernice ekonomske i fiskalne politike

Na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije te Preporuka Vijeća EU-a za RH, Ministarstvo financija mora izraditi i Vladi predložiti Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2017.–19. Vlada ih mora usvojiti do kraja srpnja 2016., kako bi poslužile proračunskim (npr. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta) i izvanproračunskim korisnicima (npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje) u izradi financijskih planova. Na taj način Nacionalni program reformi, Program konvergencije i Smjernice postaju temelj provedbe svih ostalih koraka proračunskog procesa.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike moraju obuhvaćati:

- ciljeve ekonomske politike za 2017.–19.,
 - makroekonomski i fiskalni okvir s mogućim izmijenjenim okolnostima u odnosu na one definirane u Programu konvergencije,
 - visinu financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije za prethodnu (2015.), tekuću (2016.) i tri sljedeće godine (2017.–19.).
-

Treći korak

Upute za izradu Prijedloga državnog proračuna

Na osnovi usvojenih Smjernica Ministarstvo financija mora izraditi i do 15. kolovoza 2016. svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima dostaviti Upute za izradu Prijedloga državnog proračuna. Na taj će ih način upoznati s osnovnim ekonomskim i fiskalnim pokazateljima te načinima i rokovima izrade državnog proračuna i pozvati da samostalno izrade i obrazlože financijske planove, odnosno zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima, vodeći računa o raspoloživim prihodima i vremenskim ograničenjima.

Četvrti korak

Izrada prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Na temelju Uputa, proračunski korisnici moraju izraditi i do 15. rujna 2016. nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima dostaviti svoje prijedloge financijskih planova. Nadležna ministarstva i druga državna tijela dužna su ih uskladiti, usvojiti i do konca rujna dostaviti Ministarstvu financija.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika mora sadržavati:

- prihode po vrstama,
 - rashode razvrstane prema proračunskim klasifikacijama, i
 - obrazloženje prijedloga financijskog plana.
-

I izvanproračunski korisnici istovremeno pripremaju i šalju svoje prijedloge financijskih planova nadležnim ministarstvima koja ih moraju pregledati i poslati Ministarstvu financija.

Peti korak

Nacrt državnog proračuna

Nakon što nadležna ministarstva i druga državna tijela izrade i Ministarstvu financija pošalju svoje financijske planove, ono do 15. listopada izrađuje i Vladi dostavlja

Nacrt državnog proračuna za 2017. i projekciju za 2018.–19. te financijske planove izvanproračunskih korisnika.

Ukoliko se u raspravi o predloženom državnom proračunu pojedini proračunski korisnici ili nadležni ministri ne mogu složiti s ministrom financija, on o tome obavještava predsjednika Vlade, koji donosi konačnu odluku.

Vlada mora raspravljati o dostavljenim nacrtima te do 15. studenog predsjedniku Sabora dostaviti Prijedlog državnog proračuna, projekcija i financijskih planova izvanproračunskih korisnika s obrazloženjem i konačnim prijedlogom Zakona o izvršavanju državnog proračuna.

DRUGA FAZA USVAJANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA

Šesti korak

Sabor raspravlja i usvaja Prijedlog državnog proračuna

U drugoj polovici studenoga, predsjednik Sabora mora Prijedlog državnog proračuna uručiti svim zastupnicima i predsjednicima saborskih radnih tijela (odbori, povjerenstva, itd.).

Odbor za financije i državni proračun i Odbor za zakonodavstvo obavezno moraju raspraviti Prijedlog proračuna i Saboru iznijeti svoje mišljenje, a i ostala radna tijela mogu provesti raspravu te svoja mišljenja dostaviti ili Odboru za financije i državni proračun ili Saboru.

Svi zastupnici moraju na vrijeme dobiti Prijedlog proračuna kako bi ga mogli pažljivo proučiti. Svaki zastupnik, klub zastupnika, radno tijelo Sabora i Vlada mogu predsjedniku Sabora predati svoje prijedloge za izmjenu i dopunu Prijedloga proračuna. Takvi se prijedlozi nazivaju amandmani, a predsjednik Sabora ih mora odmah uputiti svim zastupnicima, Vladi i Odboru za financije i državni proračun te Odboru za zakonodavstvo. Sve izmjene i dopune moraju biti u skladu s utvrđenom svotom dopuštenog deficita državnog proračuna i projekcija. Amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda iznad iznosa utvrđenih Prijedlogom proračuna, mogu se — zbog načela uravnoteženosti — prihvatiti samo ako se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda. Također, ne smiju biti na teret proračunske zalihe, dodatnog zaduživanja ili već ranije preuzetih obveza.

O Prijedlogu proračuna konačno se raspravlja na sjednici Sabora u prosincu. Zastupnici i klubovi zastupnika redovito traže više sredstava za pojedina ministarstva i regionalne/lokalne jedinice. Zastupnici su predstavnici građana izabrani na izborima, članovi su različitih stranaka, pa je donošenje državnog proračuna i političko pitanje koje uvelike ovisi i o odnosu snaga u Saboru.

O Prijedlogu proračuna mora se provesti jedinstvena rasprava i to u načelu po razdjelima i o podnesenim amandmanima u jednom čitanju. O podnesenim amandmanima i Prijedlogu proračuna ne može se glasati prije nego proteknu tri dana od dana te jedinstvene rasprave.

Nakon što se izglasaju, provedba državnog proračuna i Zakona o izvršenju državnog proračuna postaje obvezna za sve sudionike i korisnike proračuna. Kako bi se mogli početi primjenjivati od 1. siječnja 2017., Sabor mora državni proračun i Zakon o izvršavanju državnog proračuna izglasati najkasnije do 31. prosinca 2016. U skladu s načelom transparentnosti, i proračun i Zakon o izvršenju proračuna moraju se objaviti u “Narodnim novinama”. Osim u slučajevima privremenog financiranja, kao što je — zbog parlamentarnih izbora — slučaj s državnim proračunom za 2016., Sabor obično u prosincu usvaja državni proračuna uz davanje suglasnosti za financijske planove izvanproračunskih fondova.

Ne donese li proračun prije početka proračunske godine, Sabor mora donijeti odluku o privremenom financiranju na temelju koje će se nastaviti financiranje poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, razmjerno rashodima izvršenim u istom razdoblju prethodne godine, a najviše do jedne četvrtine izvršenih rashoda bez izdataka.

TREĆA FAZA

IZVRŠAVANJE PRORAČUNA

Sedmi korak

Izvršavanje državnog proračuna

Nakon što je proračun usvojen, Ministarstvo financija mora ministarstva i ostale korisnike obavijestiti o odobrenim novčanim sredstvima. Od 1. siječnja počinje fiskalna godina u kojoj se, u skladu s raspoloživim sredstvima i preuzetim obvezama, izvršava proračun, odnosno prikupljaju se i troše sredstva, uz nadzor i kontrolu.

Čelnik svakog proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran je za zakonito planiranje i izvršavanje svog dijela proračuna, odnosno financijskog plana.

Osmi korak

Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

Izvanproračunski korisnici moraju do konca srpnja 2017. sastaviti i Ministarstvu financija dostaviti polugodišnji izvještaj o izvršenju financijskih planova. Ministarstvo financija mora sastaviti i do 5. rujna Vladi dostaviti polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i polugodišnje izvještaje o izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Vlada ih mora raspraviti i najkasnije do 15. rujna 2017. poslati na odobrenje Saboru.

Deveti korak

Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

Fiskalna godina završava 31. prosinca 2017. Izvanproračunski korisnici moraju sastaviti i do konca ožujka 2018. Ministarstvu financija dostaviti izvješća o izvršenju financijskih planova za 2017. Ministarstvo financija mora izraditi i do 1. svibnja 2018. Vladi dostaviti Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2017. Vlada ga usvaja, i najkasnije do 1. lipnja 2018. mora ga poslati Saboru na raspravu i odobravanje zajedno s izvješćima o godišnjem izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Na temelju Izvještaja, u saborskoj se raspravi mogu utvrđivati osnove politike za iduće razdoblje, pravci za izradu proračuna, uvjeti i mjerila za financiranje državnih tijela i organizacija te drugih potreba u državi.

Proračunski se proces formalno završava nakon što Sabor usvoji Izvještaj o izvršenju godišnjeg državnog proračuna. Tako je, primjerice, proračunski proces za 2014. formalno završio 3. srpnja 2015., kad je Sabor usvojio Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2014.

Deseti korak

Proračunski nadzor, unutarnja i vanjska revizija

U svim fazama i koracima proračunskog procesa paralelno se moraju odvijati **unutarnji i vanjski proračunski nadzor te revizija trošenja sredstava**.

Sektor za proračunski nadzor Ministarstva financija mora obavljati stalni **vanjski proračunski nadzor** svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, dok dio službenika u svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima mora obavljati **unutarnji proračunski nadzor**. Cilj je nadzirati zakonitost, svrhovitost i pravodobnost naplate i korištenja proračunskih sredstava kako bi se svrhovitim mjerama mogle onemogućiti nepravilnosti, prijevare i pogrešno upravljanje, a time spriječiti i moguće štetne posljedice.

Sektor za proračunski nadzor mora obavljati nadzor na temelju predstavljeni građana, zahtjeva središnjih tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba, te po nalogu ministra financija.

Nepravilnosti u upravljanju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svatko može prijaviti i na adresu Ministarstva financija (nepravilnosti@mfin.hr).

Zbog složenosti i važnosti proračuna, način korištenja sredstava državnog proračuna od iznimnog je općeg interesa javnosti. Stoga i Državni ured za reviziju (DUR) mora provoditi godišnje revizije državnog proračuna i svih njegovih korisnika, uključujući i pravne osobe koje se financiraju iz državnog proračuna, kojima je osnivač RH, te u kojima RH ima većinsko vlasništvo nad dionicama/udjelima. Svake godine, DUR mora obaviti i reviziju izvještaja o izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu, o čemu do 1. lipnja mora izvijestiti Sabor. Nakon rasprave u Saboru, to se izvješće mora objaviti na mrežnoj stranici DUR-a.

Državni ured za reviziju mora utvrditi jesu li se proračunska sredstva trošila na zakonit način, iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i jesu li rezultati financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima. Također, mora ocijeniti djelotvornost i ekonomičnost obavljanja djelatnosti i učinkovitost ostvarenja ciljeva.

Korisne mrežne stranice

Državni ured za reviziju

Izvješća o obavljenim revizijama

Institut za javne financije

Aktualni osvrti

Leksikon javnih financija

Newsletteri

Pojmovnik javnih financija

Promicanje transparentnosti, odgovornosti i participacije u javnom sektoru

Ministarstvo financija

Godišnjaci

Javni dug

Lokalni proračuni

Mjesečni statistički prikazi

Proračun

Vremenske serije podatka

Zakon o proračunu i planiranje državnog proračuna

Narodne novine

Povjerenik za informiranje

Zakon o pravu na pristup informacijama

Sabor

Poslovnik Hrvatskog sabora

Služba za građane

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata

Vlada

Upiti građana

Izdavač Institut za javne financije, Smičiklasova 21, Zagreb, www.ijf.hr

Za izdavača Katarina Ott

Grafički dizajn i priprema Bachrach & Krištofić, NJI3

ISBN 978-953-7613-65-5
